

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Kokonaisuutena uudistuksessa esitettävät periaatteet ovat osin hyviä lähtökohtia lainsäädännön kehittämiseksi. Arvion mukainen lain voimaantulo vuoden 2024 alusta nykyisen kaltaisena on kuitenkin erittäin tiukka ja lakiluonnokseen liittyvät asetuseräluonnokset sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ) – laki ovat vielä valmistelussa vaikuttaen kokonaisvaikutusten arviointiin heikentävästi. Lisäksi meneillään on lunastuslain uudistaminen, joka toteutuessaan hankaloittaisi kuntien maanhankintaa ja mahdollisesti lisäisi kustannuksia lunastuskorvausten noustessa mahdollisesti markkinahintaa korkeammaksi.

Pienten kuntien näkökulmasta suunnittelun tietomallipohjaisuus tuo haasteita toiminnan järjestämiseen. Kokonaisuutena uudistus toisi kunnille laajamittaisia rakenteellisia uudistumisvelvoitteita, sekä lisäisi vaatimuksia selvitysten suhteen, jotka lisäävät osaltaan kuntien kustannuksia. Lisäksi uudistuksesta aiheutuu laajoja koulutustarpeita ja tietojärjestelmien uudistamistarpeita. Suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa henkilöstöresurssia on yleensä enemmän asioiden kehittämiseen. Pienissä kunnissa puolestaan on ilmeisenä vaarana uudistuksen vaatimusten toteuttamisesta johtuva akuutti henkilöstö- ja osaamisvaje.

Alueiden käytön ja kunnan maapolitiikan osalta katualueiden ilmaisuvoitusvelvollisuuden poistaminen voi nostaa maa-alueiden hankinnan kustannuksia. Myös lunastuslain uudistus voi vaikeuttaa kunnan vapaaehtoista maanhankintaa jatkossa lunastuskorvausten noustessa. Maapoliittisen ohjelman osalta etenkin käsittelymenettelyyn ja seurantaan on esitetty useita lisäyksiä, jotka osaltaan lisäävät prosessin kustannuksia.

Kaavoituksen näkökulmasta yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely, sekä kaavatasojen suhteen joustavoittaminen voi sujuvoittaa kaavoitusprosessia. Sen sijaan laajat selvitysvelvoitteet ja

laadulliset velvoitteet voivat nostaa kaavoituksen kustannuksia. Tietomallien kokonaisuus on vielä auki, mutta uudistus todennäköisesti nostaa kaavoituksen kustannuksia mallien tarkkojen vaatimusten ja dokumentoinnin osalta. Maanomistajan toimesta tapahtuvan kaavoittamisen poistaminen esityksestä nähdään hyvänä kunnan hallitun kehittämisen kannalta.

Rakentamisen osalta alle 30 m² rakennusten luvanvaraisuuden poistuminen lisää riskiä kiinteistöverotietojen ajantasaisuuden heikkenemisestä ja sitä kautta kuntalaisten eriarvoisesta kohtelemisesta. Lisäksi valvonnan puute voi johtaa hallitsemattomaan rakentamiseen määräysten vastaisesti, vaikka määräysten noudattamista edellytetäänkin esityksessä. Rakennuslupaprosessiin tuotavat uudet selvityslisäykset lisäävät hankkeen kuormittavuutta ja selvityskustannuksia, mikä voidaan kokea negatiivisena lupia hakevien keskuudessa.

Vaativan tason rakennusvalvonnan erittely normaalista rakennusvalvonnasta tarkoittaa todennäköisesti etenkin pienille kunnille ostopalveluiden lisäämisen tarvetta. Lisäksi vaarana on, ettei palvelua ole saatavilla kohtuullisen matkan päässä rakentamispaikalta edes ympäristökunnista ja hankealueen ominaispiirteiden tuntemus vaarantuu. Myös rakennustarkastajien pätevyysvaatimukset voivat aiheuttaa koulutus- tai rekrytointitarpeita kunnissa. Pätevyyden kriteerinä oleva korkeakoulututkinto sekä valtuutetun toimijan antama todistus lisäävät vaatimustasoa rakennustarkastajan osalta mahdollisesti vähentäen hakijamääriä pieniin kuntiin. Tämä voi vaikeuttaa lain vaatimusten toteuttamista rekrytointiprosessien epäonnistuessa.

Monessa kunnassa ei todennäköisesti ole tietotekniisiä valmiuksia tietomallipohjaisten aineistojen käsittelyyn ja hyödyntämiseen. Tietomallipohjainen suunnittelu lisää vaatimuksia ohjelmistojen ja osaamisen suhteen, mikä voi lisätä kustannuksia ja tuoda esille laajaa koulutustarvetta tietoja käsittelevien henkilöiden osalta. Esimerkiksi Lapin AMK rakennus- ja yhdyskuntatekniikan insinööritutkinnossa, talonrakentamisen koulutustarjonnassa, ei näy kuin yksi 5 op kurssi talonrakentamisen tietomallintamisesta. Tämä aiheuttaa siis todellisen haasteen myös koulutusten järjestämisen osalta.

Lisäksi lupien hakuprosessin voidaan kokea hankaloituvan merkittävästi kuntalaisten näkökulmasta ja pätevien suunnittelijoiden saatavuus voi vaarantua. Esityksessä on tuotu tietomallin osalta esille mallin kolmiulotteisuus sekä rakennusten tietojen yksityiskohtaisuus ulottuen aina materiaaleihin saakka. Lakiin liittyvä asetus ei ole lausuntopyynnön liitteenä ja § 222 on todettu sen merkityksestä mahdollisesti tarkentavana asiakirjana. Tietomallivaateet tulevat siis kokonaisuudessaan liian pikaisella aikataululla toteutettavaksi.

Johtopäätökset

Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta sekä kuntalaisten elinympäristöstä ja useista palveluista. Kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan myös kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Maankäytön ratkaisuilla kunnat edistävät yhdyskuntien kestävästä kehitystä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin.

Näitä koskeva lainsäädäntö on kuntien kannalta yksi merkittävimmistä. Kunnat tarvitsevat toimivan lainsäädännön.

Esitetyssä muodossa lain täytäntöönpano edellyttää kunnilta lukuisia, osin mittavia, seuraavanlaisia toimia.

- Kaavojen ja muiden suunnitelmien ja vastaavien laatimisessa siirtyminen tietomallimuotoisuuteen ja useiden kunnan eri prosessien ja päätöksenteon sopeuttaminen tietomallimuotoisuuteen
- Kuntien tietojärjestelmien uusiminen ja päivittäminen
- Maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen uudet erittäin yksityiskohtaiset ja työllistävät dokumentointi-, osallistamis- seurantatoimenpiteet.
- Kunnan maanhankinnan tapojen, resursoinnin ja menettelyjen uudelleen arvioiminen.
- Kaavoituksen uudet sisältövaatimukset ja selvitysveloitteet, ml. Vaihtoehtotarkastelut
- Rakentamisen viranomaistoimintojen uudistaminen, viranomaisten yhteistyömallien ja -yhteyksien luominen ja menettelylliset laajennukset
- Katujen ja yleisten alueiden suunnitteluun liittyvät uudet sisällölliset vaatimukset.

Edellä mainittujen lisäksi lain toimeenpano edellyttää kunnilta hallintosäännön uudistamista, useiden taksojen muuttamista, rakennusjärjestyksen uusimista ja viranhaltijoiden kouluttamista

Esitykseen sisältyy kannatettavat ehdotukset yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä (34 §) sekä yleiskaavan ja asemakaavan suhteen joustavoittamisesta (31 §).

Lausunnoille lähetetty kaavoitus- ja rakentamislain (ent. maankäyttö- ja rakennuslaki) luonnos on siten ongelmallinen. Kyseessä on keskeneräinen lakiluonnos, joka ei saavuta hallitusohjelmassa sille asetettuja tavoitteita, vaan on osin näiden kanssa suorastaan ristiriidassa.

Lakiluonnos ei sujuvoita kaavaprosesseja eikä vähennä byrokratiaa, vaan päinvastoin lisää sitä. Luonnos lisää samalla kuntien kustannusrasitusta. Luonnoksen myötä suunnittelun määrä lisääntyisi, mutta sen vaikuttavuus heikkenisi. Julkisen talouden kestävyysvajeen näkökulmasta lopputulos olisi haitallinen. Hallinnon työn tulee olla mahdollisimman vaikuttavaa ja kustannustehokasta.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

-

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

-

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Tervaniemi Sari
Tervolan kunta